

N° 391088
Société Lagardère Active
Broadcast

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 23 janvier 2017
Lecture du 10 février 2017

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

L'évolution des techniques permet aujourd'hui aux services de communication audiovisuelle d'informer des événements majeurs, notamment les plus dramatiques, sans aucun délai, dans le cours de leur déroulement même, et dans le plus grand détail, le public, qui en devient presque un témoin direct. L'immédiateté de l'information, c'est-à-dire, au sens littéral, la suppression de la médiation à laquelle l'utilité sociale et la dénomination même des médias ne devraient pas devenir étrangères n'est pas sans présenter des risques que le public lui-même a perçus à propos des attentats commis à Paris et ses environs du 7 au 9 janvier 2015, et qui ont conduit le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à réagir en adressant un rappel à l'ordre à différents éditeurs de service, non pas pour remettre en cause de manière générale le traitement de l'information relative à ces attentats, mais afin de relever les manquements à leurs obligations commis selon lui par au moins cinq services à l'occasion de la diffusion de séquences d'information précises.

Ces rappels à l'ordre ont pris pour 21 des manquements relevés la forme de la mise en demeure prévue à l'article 42 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, selon lequel « Les éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et les opérateurs de réseaux satellitaires peuvent être mis en demeure de respecter les obligations qui leur sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1er et 3-1. / Le Conseil supérieur de l'audiovisuel rend publiques ces mises en demeure (...) ».

Le CSA a ainsi mis en demeure les éditeurs des services Europe 1, France inter, France 24, i télé et BFM TV de respecter à l'avenir les dispositions de l'article 1^{er} de la loi en ne diffusant plus de séquences portant atteinte à la sauvegarde de l'ordre public. Concrètement, le CSA leur reproche d'avoir diffusé l'information relative à l'assaut donné par les forces de l'ordre contre les terroristes retranchés à Dammartin-en-Goëlle alors que le terroriste retranché dans l'épicerie Hyper Cacher à Vincennes avait menacé d'exécuter ses otages si les autres terroristes n'étaient pas libérés. La diffusion de cette information étant de nature à mettre en cause la sécurité et la vie des otages, les services qui l'ont diffusé ont, selon le CSA, méconnu les règles élémentaires de prudence permettant d'assurer le maintien de la sécurité publique et

la sauvegarde de l'ordre public, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 relatives à la sauvegarde de l'ordre public.

La même mise en demeure s'appliquait à i Télé aussi pour avoir divulgué des informations relatives à l'identification des suspects à un moment où cette divulgation a pu nuire au bon déroulement des enquêtes en cours, et à BFM TV pour avoir divulgué la présence d'une personne cachée dans la chambre froide de l'Hyper Cacher. En ce qui concerne France 24, le CSA l'a également rappelée au respect de la dignité de la personne humaine pour avoir diffusé les images et le son des derniers instants du policier tué par les assaillants de Charlie Hebdo.

Europe 1 n'est donc pas le service qui ait fait l'objet du plus grand nombre de critiques de la part du CSA, mais seule pourtant la société Lagardère vient à vous pour contester la mise en demeure qui lui a été adressée, après que le CSA a rejeté le recours gracieux qu'elle lui a d'abord présenté.

Si elle soutient tout d'abord sans vous surprendre, puisque c'est un moyen quasiment systématique, que les membres du CSA n'auraient pas siégé en nombre suffisant pour adopter la mise en demeure puis rejeter le recours gracieux, le CSA établit par la production du procès-verbal de chacune des deux séances des 11 février et 8 avril 2015 qu'y ont à chaque fois siégé huit membres alors que le quorum requis par l'article 4 de la loi est de quatre membres.

Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la mise en demeure ne soulève aucune hésitation quant à son absence de bien-fondé. Vous pouvez plutôt vous interroger sur son opérance, sur l'existence même et le fondement d'une obligation pour le CSA de motiver une mise en demeure. L'article 42-6 de la loi du 30 septembre 1986, introduit par la loi du 17 janvier 1989, imposait au CSA de motiver chacune de ses décisions, mais cet article a été abrogé par la loi 2013-1028 du 15 novembre 2013. Or, par votre décision du 30 août 2006, *Association Free Dom*, n° 276866, p. 392, vous avez jugé, pour écarter un moyen relatif à la procédure à suivre préalablement, que les mises en demeure prises en application d'une convention entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le bénéficiaire d'une autorisation d'émettre délivrée en application de l'article 28 de la loi du 30 septembre 1986 ne constituent pas des sanctions, ni des décisions qui « restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police » au sens des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979, et n'entrent dans aucun des autres cas visés aux articles 1^{er} et 2 de la loi du 11 juillet 1979 qui imposent la motivation des décisions administratives.

Au regard des notions de restriction de l'exercice des libertés publiques ou de mesure de police, l'hésitation serait permise, car la mise en demeure se rattache expressément à une limitation de la liberté d'expression prévue par l'article 1^{er} de la loi. Le rattachement à la catégorie des sanctions ne serait pas impossible, non plus, puisque la mise en demeure est un préalable nécessaire à une éventuelle sanction prononcée ultérieurement pour des manquements de même nature, selon l'article 42-1. L'assimilation à une décision imposant des sujétions serait plus délicate, car la mise en demeure n'a pour objet que de rappeler une obligation préexistante.

Toujours est-il que demeure la caractéristique soulignée par votre commissaire du Gouvernement Didier Chauvaux dans ses conclusions sur la décision *Association Free Dom* qui tient à ce que la mise en demeure est dépourvue par elle-même de tout effet immédiat.

Aussi ne semble-t-il pas qu'il y ait lieu de revenir sur l'analyse à laquelle procède cette décision.

Il n'en résulte pas que pourrait être regardée comme régulière une mise en demeure qui ne comporterait pas un minimum d'éclaircissement sur ses motifs. En effet, si la mise en demeure se bornait à énoncer que son destinataire doit respecter les obligations qui lui sont imposées par les textes législatifs et réglementaires et par les principes définis aux articles 1^{er} et 3-1 de la loi du 30 septembre 1986, en paraphrasant ainsi l'article 42, elle serait privée de la valeur d'avertissement qu'a entendu lui conférer le législateur, et qui constitue une garantie instituée par lui dans la procédure de sanction que le CSA peut engager, puisque l'article 42-1 réserve les sanctions qu'il prévoit aux cas où la personne faisant l'objet de la mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, pour des faits distincts ou une période distincte de ceux ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure. Il faut donc à tout le moins que le CSA précise les faits qui révèlent un manquement et les dispositions ou les principes qu'il estime avoir été méconnus et auxquels il invite le destinataire à se conformer à l'avenir.

La décision attaquée comporte à cet égard des précisions suffisantes, et vous pourrez donc écarter ce moyen après l'avoir constaté.

S'agissant de la légalité interne de la mise en demeure, la contestation de la société requérante n'est pas sérieuse.

Tout d'abord, pour contester l'exactitude des faits retenus par le CSA, la société se fonde essentiellement sur les nuances sémantiques et syntaxiques dont les personnes qui intervenaient à son antenne entre le moment où l'assaut a été donné contre les terroristes à Dammartin-en-Goëlle et le moment où l'assaut a été donné à Vincennes assortissaient leurs propos pour nier que la nouvelle de l'assaut sur Dammartin-en-Goëlle ait été divulguée alors que le criminel retranché à Vincennes pouvait encore s'en prendre à ses otages. Mais l'audition des enregistrements produits par le CSA et la lecture des transcriptions conformes ne laisse aucune place au doute : l'auditoire, et en son sein, peut-être, le preneur d'otages de Vincennes, a reçu sans délai l'ensemble des indices dont disposaient ces intervenant pour comprendre qu'un assaut était bien en cours à Dammartin, et même qu'il était en train de s'achever par la neutralisation des terroristes.

La société conteste ensuite en droit que l'on puisse lui reprocher d'avoir pu mettre en péril la sécurité publique, alors que l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 ne la mentionne pas en tant que telle mais seulement l'ordre public.

Mais la protection de la sécurité des personnes est l'une des composantes de la sauvegarde de l'ordre public, notamment dans l'acception que le conseil constitutionnel donne de cet objectif de valeur constitutionnelle (décision n°94-352 DC du 18 janvier 1995, loi d'orientation et de programme relative à la sécurité, § 3 et 16). Il n'y a donc aucune erreur de droit de la part du CSA à avoir considéré que la sauvegarde de l'ordre public mentionnée à l'article 1^{er} de la loi du 30 09 1986 imposait aux éditeurs et diffuseurs de services de communication audiovisuelle la prudence nécessaire au maintien de la sécurité publique. La circonstance que la sécurité des otages était mise en danger en l'occurrence par des actes criminels en cours, auxquels il appartenait donc aux autorités compétentes en matière de police judiciaire de mettre fin, est

évidemment sans incidence sur le rattachement de la sécurité des otages à l'ordre public et au devoir de tous autres intervenants de ne pas contribuer eux-mêmes à aggraver le danger.

La société invoque enfin une méconnaissance des stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, du fait d'une ingérence disproportionnée du CSA dans l'exercice de la liberté d'expression, et, en tout état de cause, une erreur d'appréciation de ce dernier.

Mais si la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) relative à la liberté d'expression, telle notamment qu'elle l'a elle-même synthétisée dans sa décision du 23 avril 2015, *Morice c/ France*, n° 29369/10, § 124-127, n'admet comme restrictions à la liberté d'expression que celles qui sont prévues par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire répondent de manière proportionnée à un besoin social impérieux, ces conditions sont ici remplies. Ce sont les articles 1er et 42 de la loi du 30 septembre 1986 qui fondent l'intervention du CSA ; elle a pour objet la prévention d'actes de violence, admise par la CEDH parmi les buts légitimes justifiant une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression même en ce qui concerne la presse, à la liberté de laquelle la cour prête une attention particulière (sur la conciliation de la liberté d'expression et la prévention des actes de violence : cf CEDH, *Sürek c/ Turquie*, n° 26682/95, § 59), et, enfin, la gravité du risque créé par la diffusion prématurée d'informations reprochée à Europe 1 et ses concurrents est à mettre en balance avec le caractère limité de la restriction que le CSA aurait souhaité voir apporté à cette diffusion : il s'agissait simplement de la retarder le temps – bref – que les opérations en cours soient terminées. La concurrence entre les différents vecteurs d'information en continu rend ce différé difficile, mais la vie des otages valait bien que les radios et les télévisions se retirent elles-mêmes de ce champ de bataille économique pour le bref temps nécessaire à une bataille d'un tout autre enjeu, celle qui était menée pour leur libération.

Le CSA n'a donc ni méconnu les obligations découlant de la convention européenne, ni commis une erreur d'appréciation en estimant qu'Europe 1 et les autres destinataires des mêmes mises en demeure avaient sur cet aspect très circonscrit de la couverture des événements des 7, 8 et 9 janvier 2015 manqué à leurs propres obligations.

Par suite, vous ne pourrez que rejeter le recours de la société Lagardère Active Broadcast.